

Oppfølging av ulovlig etablerte parkeringsplasser



Tilgjengelighet til bilparkering er en sentral faktor som påvirker reisemiddelfordeling og trafikkbildet. Ulovlig etablerte parkeringsplasser kan undergrave parkering som virkemiddel i areal- og transportpolitikken. Kommuner og andre vegeiere har flere muligheter for å fjerne ulovlige offentlig tilgjengelige private parkeringsplasser. Det kan skje gjennom ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven eller vegloven.

Tiltaket er særlig egnet i sentrumsområder av byer og tettsteder der det som regel er gode alternativer til bil og ønskelig med byutvikling eller annen arealbruk enn overflateparkering.

1 Problem og formål

Antall parkeringsplasser, pris og lokalisering har stor betydning for valg av transportmiddel og reisemål i byområder. Mange kommuner har en [helhetlig parkeringspolitikk](#) hvor tilgang til parkering er ett av flere virkemidler for å nå vedtatte mål for transportpolitikken og samfunnsutviklingen. Ulovlig etablerte parkeringsplasser kan undergrave vedtatte mål og være uønsket av flere grunner, særlig dersom disse er lokalisert i sentrum av byer og tettsteder..

Flere parkeringsplasser kan medføre mer bilbruk. I større byer og tettsteder, særlig i sentrumsområder, vil økt biltrafikk kunne medføre mange typer utfordringer som redusert framkommelighet, trafikksikkerhet og lokal miljøkvalitet.

Ulovlig parkering kan også medføre en annen arealbruk enn ønskelig og kan forringe bymiljøet. Offentlig tilgjengelige parkeringsplasser på privat grunn kan ha oppstått på mange forskjellige måter. Det kan være at en eiendom aldri har vært bebygget som følge av lav lønnsomhet eller reguleringsmessige forhold. Slike eiendommer ligger ofte i randsonen av tettbebyggelsen, som regel utenfor sentrumsområder. Det kan også være at restarealer ved eksisterende bygg er tatt i bruk til parkering i strid med reguleringen, eller at en gammel branntomt brukes til parkering, gjerne i påvente av avklaring om framtidig arealbruk. Noen ganger kan plankrav gjøre det vanskelig å realisere et byggeprosjekt, eller det kan være krevende å få lønnsomhet for et «infill»-prosjekt på en liten tomt. Det kan også være at grunneier ikke har kompetanse eller risikovilje til å utvikle eiendommen til byutviklingsformål. Utleie av parkeringsplasser kan fremstå som en trygg og sikker inntektskilde og bli en «sovepute» som hindrer at eiendommen i stedet utvikles til andre formål.

Tiltaket beskriver flere ulike måter for å fjerne ulovlige offentlig tilgjengelige private parkeringsplasser som kommuner og vegeiere kan bruke.



Figur 1: Eksempel på parkeringsplass som kan ha uklar reguleringsstatus. Illustrasjonsfoto: Jomar Lygre Langeland, Civitas. Figur 2: Ulovlige parkeringsplasser har gjerne oppstått på gamle branntomter, som i dag gjerne skulle vært benyttet til byutvikling eller andre arealformål. Illustrasjonsfoto: Jomar Lygre Langeland, Civitas.

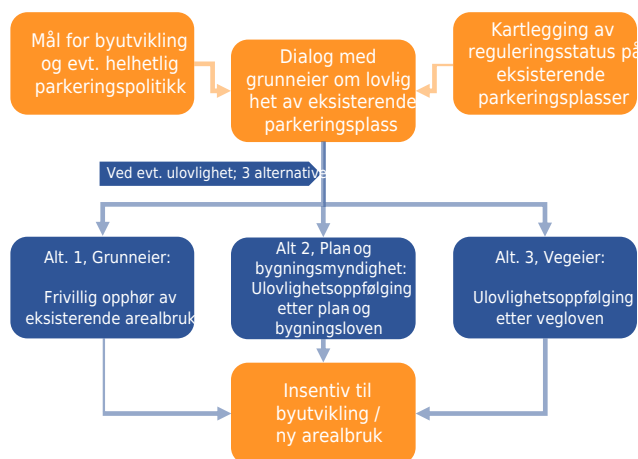
2 Beskrivelse av tiltaket

Det er flere tilnærminger kommuner kan benytte seg av for å fjerne uønskede eller ulovlige parkeringsplasser. Den foretrukne fremgangsmåten kan være å gå inn i en dialog og legge til rette for en prosess der private grunneiere frivillig fjerner uønskede parkeringsplasser.

Kommunene kan også starte opp ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven dersom arealbruken er i strid med gjeldende regulering. Etablering av parkeringsplass er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven (jfr. §20-1, punkt I).

Det er også mulig å forfølge spørsmål om lovlighet av avkjørsler etter vegloven. Avkjørsler fra

offentlig veg til parkeringsplass krever godkjenning fra vegeier. Ettersom all vegplanlegging, veger og parkeringsanlegg fra 1994 skal planlegges etter plan- og bygningsloven, er det vanlig at grunneier har fått godkjenning til avkjørsel fra vegeier gjennom en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dersom det ikke foreligger noen reguleringsplan eller planen ikke omfatter avkjørsel, hjemler vegloven mulighet til å fjerne eller stenge ulovlig avkjørsel.



Figur 3: Mulige framgangsmåter for å følge opp evt. ulovlige parkeringsplasser i sentrum av byer og tettsteder for å fremme byutvikling / ny arealbruk. Figur: Jomar Lygre Langeland, Civitas.

2.1 Mål og kartlegging

De fleste kommuner har mål for sentrumsutvikling og i større kommuner foreligger det gjerne egne kommunedelplaner eller områdeplaner for sentrum som gir føringer for arealbruken. Disse gjelder som regel foran eldre reguleringsplaner ved eventuell motstrid. Ofte har kommunene mål om fortetting og byutvikling fremfor overflateparkering.

Dersom det er mål om å fjerne overflateparkering i sentrum, så kan kommunen foreta en systematisk kartlegging av eksisterende parkeringsplasser. Det kan da vise seg at flere av disse har uklar reguleringsstatus. Det er å anbefale at en slik kartlegging skjer i forbindelse med utvikling av en «helhetlig parkeringspolitikk», les mer om dette i kapittel 3.

Spørsmål som kan undersøkes:

1. Er arealbruken i tråd med gjeldende reguleringsplan?
2. Foreligger det søknad eller dokumentasjon om etableringen av parkeringsplass?
3. Foreligger det tillatelse fra vegeier om avkjørsel fra offentlig veg?



Figur 4: Eksempel på ulovlig etablert parkeringsplass, i strid med gjeldende reguleringsplan og uten godkjent avkjørsel fra offentlig veg. Foto: Jomar Lygre Langeland, Civitas.

2.2 Dialog med grunneier

Dialog med grunneier er å anbefale som første trinn dersom en parkeringsplass har uklar lovlighet eller reguleringsstatus. Kommunen kan kontakte grunneier og redegjøre for formålet med henvendelsen, redegjøre for kommunens mål for byutvikling og stille spørsmål om den aktuelle arealbruken. Konkret bør man spørre om grunneier kan fremvise dokumentasjon på lovligheten av parkeringsplassen. Dersom det ikke foreligger godkjent plan eller tillatelse til avkjørsel, kan kommunen starte ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven eller vegloven.

Gjennom dialog kan kommunen gjøre en avtale med grunneier om en rimelig frist for at en parkeringsplass skal opphøre. Kommunen kan også veilede i hvordan grunneier kan gå fram for å etablere annen, mer ønsket arealbruk på eiendommen. Gjennom slik dialog kan frø sås for nye byutviklings- og fortettingsprosjekter.

2.3 Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven

Dersom dialog med grunneier ikke fører frem og kommunen mener at parkeringsplass er etablert uten godkjent plan, kan kommunen starte prosess med ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven.

Kapittel 32 i plan- og bygningsloven redegjør for prosess for ulovlighetsoppfølging. Kommunene har en plikt til å forfølge overtredelser, jfr. §32-1: «Kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.»

2.3.1 Forhåndsvarsel

I tråd med plan- og bygningslovens §32-2 skal den ansvarlige varsles før pålegg gis, tvangsmulkt vedtas eller forelegg utferdiges, og gis anledning til å uttale seg innen en frist (minimum 3 uker). Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Forhåndsvarselet skal opplyse om at dersom ulovlige forhold ikke rettes innen fristen, vil forholdet kunne følges opp med pålegg om retting, pålegg om stans eller vedtak om tvangsmulkt. Forhåndsvarselet skal videre opplyse om at et eventuelt pålegg som ikke etterkommes innen fastsatt frist, også vil kunne følges opp med forelegg som kan få samme virkning som rettskraftig dom.

2.3.2 Pålegg om retting og pålegg om stans

Dersom en parkeringsplass er ulovlig etablert, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid, jfr. plan- og bygningslovens §32-3: «Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse. Samtidig med utferdigelsen av pålegg kan det fastsettes tvangsmulkt. Ved utferdigelse av pålegg gis opplysning om at pålegget vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom. Endelig pålegg kan

tinglyses som en heftelse på den aktuelle eiendom.»

Dersom en ulovlig etablert parkeringsplass skaper trafikkfarlige situasjoner, kan pålegg om stans og opphør gis med øyeblikkelig virkning, jfr. §32-4. *«Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om stans av arbeid eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve bistand av politiet for gjennomføring av pålegg om stans».*

2.3.3 Tvangsmulkt

Plan- og bygningsmyndighetene kan fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitt pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.

Plan- og bygningslovens §32-5: *«Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, som et engangsbeløp eller som en kombinasjon av løpende mulkt og engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Når det ulovlige forhold er rettet, kan kommunen nedsette eller frafalle ilagt tvangsmulkt».*

2.3.4 Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg om plikt til å etterkomme pålegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Der det har gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges, jfr. plan- og bygningslovens §32-6.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Forelegg kan ikke påklages.

2.3.5 Tvangsfullbyrdelse

Dersom pålegg i rettskraftig dom eller forelegg ikke blir etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene utføre nødvendige arbeider for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot - uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven, jfr. plan- og bygningslovens §32-7.

Nødvendige arbeider kan f.eks. være å stenge adkomst til parkeringsarealet med en fysisk hindring.

2.3.6 Overtredelsesgebyr

Kommunen kan utstede overtredelsesgebyr for en rekke ulike grunner; når det gjelder ulovlige parkeringsplasser gjelder følgende formulering, jfr. plan- og bygningslovens §32-8, bokstav b): *«Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt ... utfører, lar*

utføre, bruker eller lar bruke tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter denne lov».

Den ansvarlige skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist (minimum 3 uker). Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

2.3.7 Straff

I grove tilfeller og der overtredelsen av plan- og bygningsloven er vesentlig, kan bøter eller fengsel ilegges som straff, jfr. plan- og bygningslovens §32-9. Når det gjelder ulovlige anlagte parkeringsplasser vil dette neppe bli aktuelt og kommunen vil kunne stoppe den ulovlige arealbruken gjennom tvangsfullbyrdelse, jfr. kap 2.3.5 over.

2.3.8 Samordning av sanksjoner

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtrederen ikke rammes på en urimelig måte, jfr. plan- og bygningsloven §32-10.



Figur 5: Eksempel på en parkeringsplass som kan ha uklar reguleringsstatus eller manglende avkjørselstillatelse. Illustrasjonsfoto: Jomar Lygre Langeland, Civitas.

2.4 Pålegg om å fjerne avkjørsel etter vegloven

På liknende måte som plan- og bygningsloven hjemler ulovlighetsoppfølging, gir vegloven hjemmel til å sørge for opphør av ulovlig anlagt avkjørsel.

Avkjørsler fra offentlig veg til parkeringsplass krever godkjenning fra vegeier. Som regel vil grunneier ha fått godkjenning til avkjørsel fra vegeier gjennom en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dersom det ikke foreligger reguleringsplan eller planen ikke omfatter avkjørsel, «må avkjørsle frå offentlig veg ikkje byggast eller nyttast utan løyve frå vegstyremakta», jfr. vegloven §40.

Og videre framgår det av §42: «Blir avkjørsle bygd eller nytta i strid med det som er fastsatt i eller med heimel i denne lova, kan vegstyremakta gi påbod om at avkjørsla skal stengast, endrast eller flyttast på den ansvarlige sin kostnad».

3 Supplerende tiltak

Kommunene bør følge opp ulovlig etablerte parkeringsplasser i sentrumsområder dersom kommunen vet at arealbruken er ulovlig, dette fordi kommunen har plikt til å følge opp ulovligheter, jfr. plan- og bygningslovens §32-1. Der hvor arealbruken er mer uklar eller hvor kommunen ikke kan finne dokumentasjon på at arealbruken eller avkjørsel er godkjent, vil det være naturlig å gjennomføre dialog med grunneiere og evt. ulovlighetsoppfølging i forbindelse med mer overordnede planprosesser. Overordnede prosesser er f.eks. kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner eller områdeplaner for sentrum eller i forbindelse med oppfølging av en «[helhetlig parkeringspolitikk](#)» i kommunen.

I [tiltakskatalogen](#) for transport og miljø er det også redegjort for mange andre typer parkeringstiltak som kan vurderes sammen med en helhetlig parkeringspolitikk og oppfølging av ulovlige parkeringsplasser.

4 Hvor er tiltaket egnet

Tiltaket er egnet i områder med tettstedsbebyggelse, og særlig i sentrumsområder av byer og tettsteder der det er gode alternativer til å bruke bil. Tiltaket kan også være aktuelt i byer og tettsteder der det ønskes bilfrie områder eller redusert biltrafikk; f.eks. ved grøntområder,

parker eller andre målpunkt der det er tilrettelagt for kollektivtrafikk og det er ønskelig at flest mulig skal gå eller sykle.

5 Bruk av tiltaket - eksempel

I Gjøvik ble det i 2012 gjort en kartlegging av større overflateparkeringsplasser som var offentlig tilgjengelige i sentrum. Av 21 større parkeringsplasser hadde ca. halvparten av dem uklar reguleringsstatus eller var ulovlige og manglet dokumentasjon på godkjent arealbruk eller avkjørsel. Som følge av kartleggingen fikk kommunen etablert et faglig grunnlag for å inngå dialog med grunneiere og evt. starte ulovlighetsoppfølging.

10 år senere, i 2022 er flere av de større parkeringsplassene i Gjøvik sentrum erstattet med byutviklingsprosjekter. I noen av prosjektene er det fortsatt lagt til rette for parkering for allmenheten, men nå som integrerte parkeringshus i større bygningskompleks. På andre tomter er det realisert kombinerte bygg med næring i første etasje og boliger i øvrige etasjer.



Figur 6: Eksempler på eiendommer i Gjøvik sentrum som i 2012 var overflateparkeringsplasser, men hvor det i dag er realisert byutviklingsprosjekter med integrerte parkeringsanlegg, næringsareal og boliger. Kilde: Google maps.

Oppfølgingsarbeidet av parkeringsplasser med uklar reguleringsstatus i Gjøvik ble gjennomført i etterkant av et større plan- og utredningsarbeid for Gjøvik sentrum. Det ble først utarbeidet en ny [bystrategi for Gjøvik](#) i 2011. Dette ble fulgt opp med en egen [parkeringsstrategi](#) i 2013.



Figur 7: I Gjøvik startet kommunen med kartlegging av mulige ulovlige parkeringsplasser i sentrum i etterkant av en større visjons-, plan- og utredningsprosess med nye visjoner og mål for Gjøvik sentrum.

I etterkant av disse planarbeidene har kommunen først lagt vekt på god forvaltning av kommunale parkeringsplasser og dernest evt. å følge dialogtilnærmingen overfor grunneiere i tråd med kap. 3 over. Kommunen har høsten 2022 startet opp en mulighetsstudie for å se på evt. nye parkeringshus i sentrum og hvor ny adkomst til sentrum ses i sammenheng med parkeringsmuligheter.

6 Miljø- og klimavirkninger

Parkeringspolitikk kan ha stor betydning for miljø og klima. De aller fleste bilturer starter og ender på en parkeringsplass. Parkeringstilbudet kan derfor ha stor betydning for valg av transportmiddel, reisemål og bilhold.

Som vist i eksemplet fra Gjøvik over, kan ny bruk av overflateparkeringsplasser gi tilskudd til byutvikling og bymiljø, øke attraktiviteten i sentrumsområder og bidra til å redusere støy og forurensning som følge av at det i mindre grad legges til rette for bilbruk.

For en gjennomgang av flere virkninger av ulike parkeringstiltak se [TØI-rapport 1493/2016](#) og andre [tiltaksbeskrivelser](#).

7 Andre virkninger

Parkeringspolitikk kan ha fordelingsvirkninger mellom brukergrupper og økonomiske virkninger for både befolkning, grunneiere, handel og næringsliv dersom parkeringskrav og -regulering varierer mellom ulike steder i en kommune. Slike virkninger kan være ønskede for å nå bestemte mål.

8 Kostnader

Oppfølging av ulovligheter etter plan- og bygningsloven eller vegloven er ikke et tiltak som krever investeringer. Imidlertid vil det være behov for saksbehandlingskapasitet og -kompetanse til å følge opp ulovligheter. Tiltaket er altså et rimelig tiltak, men det kreves kompetanse, gjerne saksbehandlere med juridisk bakgrunn.

Å realisere alternativ arealbruk på eiendommer med ulovlige parkeringsplasser vil ofte kreve store investeringer og kompetanse om byutvikling, regulering og arkitektur. I sentrale byområder vil slike prosjekter som regel bli realisert av profesjonelle, private eiendomsutviklere.



Figur 8: Eksempel på en parkeringsplass som kan ha uklar reguleringsstatus. Illustrasjonsfoto: Jomar Lygre Langeland, Civitas.

9 Formelt ansvar

Det er kommunene i form av plan- og reguleringsmyndighet som er formelt ansvarlige til å følge opp ulovligheter etter [plan- og bygningsloven](#). Både kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen forvalter et vegeieransvar etter vegloven. Eventuell ulovlighetsoppfølging etter [vegloven](#) må gjøres av ansvarlig vegeier.

10 utfordringer og muligheter

Det er ikke alle kommuner som har kapasitet til å prioritere alle typer ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven, med unntak av de største og mest alvorlige ulovlighetene. Større bykommuner har saksbehandlere med kompetanse til å forfølge ulovligheter. Det er nok mer vanlig å drive ulovlighetsoppfølging overfor prosjekter med bygg enn for parkeringsplasser.

11 Referanser

Christiansen, P., Hanssen, J. U., Skartland, E. G. og Fearnley, N. (2016). [Parkering - virkemidler og effekter. TØI rapport 1439/2016](#)

Langeland, J.L. og Fosli, O. (2022). [Helhetlig parkeringspolitikk](#) - tiltaksbeskrivelse på [tiltakskatalogen for transport og miljø](#).

[Plan- og bygningsloven](#) - kapittel 32 om ulovlighetsoppfølging, sist endret 15.06.2022.

[Vegloven](#), sist endret 21.06.2021

Langeland, J. L. m.fl. juni (2013). [Parkeringsstrategi Gjøvik sentrum](#), Civitas 2013.

Arge, N. m.fl. (2011). [Gjøvik – Strategi for ny byutvikling](#), Civitas og In´By 2011. Desember